

Contribution à la consultation publique

Obligation de désigner un mandataire pour la responsabilité élargie des producteurs

Article 45 §3 du règlement (UE) 2025/40 — proposition COM(2025) 982

À lire avant de s'en servir. Ce document est la contribution que j'ai déposée auprès de la Commission européenne. C'est une prise de position, pas un mode d'emploi. L'obligation décrite est **en vigueur depuis le 12 août 2026** : si vous vendez dans l'Union européenne, elle vous concerne aujourd'hui, quelle que soit votre opinion à son sujet. Ne tirez de ce texte aucune conclusion sur ce que vous devez faire ou ne pas faire — renseignez-vous auprès de votre chambre de métiers ou d'un juriste.

Date : 7 août 2026

Position : opposition à l'obligation prévue à l'article 45 §3 du règlement (UE) 2025/40. Soutien à la suspension proposée à l'article 2 de la proposition COM(2025) 982, assortie d'une demande de suppression définitive et d'extension aux producteurs de pays tiers de très petite taille.

Résumé

Je suis artisane, entreprise individuelle sans salarié. Je fabrique des bijoux en France et j'expédie quelques colis par an vers d'autres États membres.

L'article 45 §3 m'impose de désigner un prestataire rémunéré dans chaque État membre où un client passe commande. Cette obligation :

- ne fait traiter aucun déchet supplémentaire** — le mandataire ne collecte rien, ne trie rien, ne recycle rien ;
- coûte davantage que la contribution qu'elle permet de verser**, souvent d'un facteur cent ;
- ne transfère aucune responsabilité** — je reste redevable de ses erreurs sans recours praticable contre lui ;
- duplique un dispositif d'accès direct** que le règlement lui-même impose de rendre interopérable et ouvert ;
- me prive de mes clients européens, de mes fournisseurs européens et de mes fournisseurs de pays tiers** — un triple effet d'éviction qui n'a été évalué nulle part ;
- crée une entrave au marché intérieur** dans un règlement adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE pour supprimer les entraves au marché intérieur.

Je ne demande aucune dispense de contribuer au coût du recyclage. Je demande le droit d'accomplir moi-même une formalité administrative — et je propose au point 10 un dispositif de remplacement qui existe déjà, fonctionne depuis 2021 et ne fait perdre aucune recette aux filières nationales.

1. Ce que je ne conteste pas

Le principe pollueur-payeur n'est pas en cause. Une entreprise qui met un emballage sur le marché d'un pays doit financer son traitement dans ce pays. Les articles 45 §1 et §2 sont légitimes et je m'y conformerai partout où j'expédie.

L'objet de cette contribution n'est pas la contribution financière. C'est l'obligation d'acheter un service d'intermédiation pour avoir le droit de la verser.

2. Un intermédiaire dont la fonction n'est pas environnementale

L'article 45 §3 n'ajoute aucune performance écologique. Le mandataire ne collecte pas un gramme de déchet. Il s'enregistre à la place du producteur et transmet une déclaration que celui-ci a établie.

Sa fonction réelle est juridictionnelle : offrir à l'administration nationale une entité saisissable sur son territoire.

Le considérant 6 de la proposition COM(2025) 982 le reconnaît explicitement, en justifiant le maintien du dispositif pour les seuls producteurs de pays tiers, au motif que ceux-ci échappent au champ territorial des pouvoirs d'exécution des États membres et ne sont pas couverts par les mécanismes de coopération administrative et judiciaire de l'Union.

L'argument se retourne intégralement pour une entreprise établie dans l'Union. Une entreprise individuelle française est immatriculée, identifiée fiscalement, et pleinement atteignable par une administration belge, allemande ou espagnole via des instruments de coopération qui existent déjà. L'intermédiaire ne comble aucune lacune : il duplique un mécanisme en place.

3. Les procédures d'accès direct existent — le règlement les impose lui-même

L'argument de la complexité ne résiste pas à la lecture du texte.

Article 44 §1, alinéa 2 : chaque registre national doit fournir des liens vers les sites des autres registres nationaux **afin de faciliter, dans tous les États membres, l'enregistrement des producteurs.**

Article 44 §14 : le format d'enregistrement doit être **interopérable, fondé sur des normes ouvertes et des données lisibles par machine, transférable sans dépendance à l'égard d'un seul fournisseur.**

Article 44 §2, alinéa 2 : lorsqu'un producteur a chargé une organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs, c'est celle-ci qui remplit l'obligation d'enregistrement.

Le règlement organise donc lui-même l'accès direct, transfrontalier, standardisé et sans dépendance à un prestataire — puis impose un prestataire par pays.

Il n'existe aucune compétence particulière à détenir. Il s'agit de saisir une identité, un numéro d'identification et un poids en kilogrammes sur un portail numérique. Un artisan qui tient sa comptabilité, ses déclarations fiscales et sociales, sa TVA et ses registres RGPD n'a besoin ni d'un traducteur ni d'un assistant pour cela.

4. Un coût sans rapport avec l'enjeu

Poste	Ordre de grandeur, par État membre et par an
Inscription au registre national	gratuite à quelques dizaines d'euros
Contribution due pour quelques dizaines de kilogrammes	quelques euros
Mandataire	plusieurs centaines d'euros

Le dispositif d'accompagnement coûte davantage que l'obligation qu'il accompagne, souvent d'un facteur cent.

Multiplié par le nombre d'États membres, il excède fréquemment le chiffre d'affaires réalisé dans le pays concerné.

Ces ventes ne sont pas négligeables pour autant. Prises isolément, quelques colis par pays ne justifient aucun investissement.

Cumulées à l'échelle de l'Union, elles représentent une part de revenu qui décide de la viabilité d'un atelier.

Le cas limite : payer pour déclarer zéro

Les articles 44 §2 et 45 §3 ne comportent **aucune condition de tonnage**. Le fait générateur est l'acte de mise à disposition, jamais le montant dû. Un producteur peut donc ne devoir aucune contribution — lorsqu'un État membre pratique une franchise en dessous d'un certain poids — et rester tenu de rémunérer un intermédiaire pour le déclarer.

Le règlement a pourtant identifié la catégorie des volumes négligeables. **L'article 44 §8** prévoit une déclaration simplifiée pour le producteur ayant mis à disposition **moins de dix tonnes** d'emballages dans un État membre au cours d'une année civile — et la disposition vise expressément « *le producteur ou, le cas échéant, son mandataire* ».

Le législateur a donc écrit l'hypothèse d'un intermédiaire rémunéré pour déposer la déclaration alléguée d'un opérateur négligeable. Il lui a accordé une simplification déclarative et aucune dispense d'intermédiaire.

Mon volume annuel est inférieur à **vingt-cinq kilogrammes**, soit plus de quatre cents fois moins que ce seuil.

5. Une responsabilité que l'intermédiaire ne porte pas

L'article 3 §1 point 20 définit le mandataire comme la personne désignée « **pour assurer le respect des obligations incombant audit producteur** ». Les obligations restent celles du producteur.

Le règlement ne dit rien de la responsabilité propre du mandataire. L'article 68 renvoie aux États membres, qui doivent déterminer le régime des sanctions **au plus tard le 12 février 2027** — six mois après l'entrée en application de l'obligation.

Défaillance	Conséquence
Erreur de déclaration	La contribution reste due par le producteur ; le rattrapage lui est réclamé
Inaction totale	Le producteur est en non-déclaration, comme s'il n'avait désigné personne — après avoir payé
Litige	Aucun recours réglementaire. Action contractuelle devant les juridictions de son pays, dans sa langue, pour quelques centaines d'euros : économiquement inexistant

Le contraste avec l'autre mandataire du règlement est éclairant. L'article 17, relatif au mandataire de conformité — qui est **facultatif** —, énumère cinq tâches minimales du mandat, dont l'obligation de mettre fin au mandat si le fabricant ne respecte pas ses obligations, et exclut expressément que les obligations de l'article 15 §1 et l'établissement de la documentation technique lui soient confiées.

Le législateur sait délimiter ce qu'un mandataire porte et ce qui reste chez le mandant. **Il l'a fait pour le mandataire facultatif. Il ne l'a pas fait pour le mandataire obligatoire.**

6. Une redondance contraire aux objectifs de simplification affichés

La proposition COM(2025) 982 se réclame du programme REFIT et rappelle les objectifs de réduction des coûts administratifs de **25 % pour les entreprises et 35 % pour les petites et moyennes entreprises**.

L'obligation de mandataire produit l'effet inverse : elle fait transiter par un tiers des données que le producteur détient déjà, vers un registre que l'article 44 §14 impose de rendre interopérable et lisible par machine. Il en résulte une duplication du flux, un risque d'erreur ajouté à chaque retransmission, et l'élargissement de la surface de données personnelles à un intermédiaire commercial sans valeur de traitement.

Une architecture conçue contre la dépendance à un fournisseur unique, assortie d'une obligation de recourir à un fournisseur unique par pays.

7. Le triple effet d'éviction — l'impact qui n'a été évalué nulle part

C'est le point central de ma contribution, et celui que je n'ai vu traité dans aucun document préparatoire.

7.1 Je perds mes clients européens

Une commande depuis un autre État membre déclenche l'obligation. À quelques colis par an et par pays, aucun arbitrage rationnel ne conduit à désigner un mandataire. La seule décision économiquement cohérente est de **fermer les expéditions vers l'Union** — c'est-à-dire de renoncer à un marché de 450 millions de consommateurs pour une formalité sans objet environnemental.

7.2 Je perds mes fournisseurs européens

La contrainte remonte la chaîne d'approvisionnement, et cet effet paraît avoir échappé à l'analyse.

L'article 3 §1 point 15 c) qualifie de producteur celui qui met à disposition pour la première fois sur le territoire d'un autre État membre, **directement aux utilisateurs finaux**, un emballage de transport, de service ou de production primaire.

L'article 3 §1 point 23 définit l'utilisateur final comme **toute personne physique ou morale** résidant ou établie dans l'Union.

Une personne **morale**. Une entreprise. L'artisan qui achète des enveloppes vides pour son propre usage en est l'utilisateur final : **le fournisseur qui les lui expédie depuis un autre État membre devient producteur dans le pays de l'artisan**, tenu de s'y enregistrer et d'y désigner un mandataire.

Un fabricant d'emballages qui sert des clients dans huit États membres doit huit enregistrements et huit mandataires. Pour un atelier de dix personnes, le calcul est immédiat : il se replie sur son marché national. Les acheteurs perdent leurs fournisseurs, les fournisseurs perdent leurs marchés, et **aucun kilogramme de déchet n'est mieux traité**.

Observation subsidiaire : le point c) énumère les emballages de transport, de service et de production primaire sans citer l'emballage de vente. Un fournisseur d'écrans ou de boîtes vides établi dans un autre État membre se trouve donc dans une situation juridique indéterminée. Cette incertitude mérite clarification quelle que soit l'issue donnée à la présente consultation.

7.3 Je perds mes fournisseurs de pays tiers — et la suspension proposée ne les couvre pas

Une part de mes approvisionnements provient de très petites structures établies hors de l'Union, souvent des artisans, dont **les produits n'ont pas d'équivalent européen**.

Le considérant 6 et l'article 2 de la proposition COM(2025) 982 maintiennent expressément l'obligation de mandataire pour les producteurs établis dans des pays tiers. Pour eux, l'effet d'éviction n'est pas transitoire : **il est définitif**.

Deux hypothèses, et aucune n'est satisfaisante :

- soit l'artisan japonais, indien ou coréen qui m'expédie ses matériaux doit s'enregistrer en France et y désigner un mandataire — obligation dont le coût dépasse à lui seul la valeur annuelle de mes commandes, et à laquelle il renoncera en cessant de livrer l'Union ;
- soit l'obligation retombe sur moi en qualité d'importatrice, et je supporte pour chaque fournisseur une charge que rien ne justifie.

Dans les deux cas, le résultat est identique : **une raréfaction de l'offre disponible en Europe et une restriction de ma liberté de m'approvisionner**, sans qu'aucun bénéfice environnemental ne soit identifiable. Le déchet d'emballage est le même, qu'il vienne d'Osaka ou de Rungis ; il est traité par la même filière française, et je suis prête à le financer.

Je souligne que le raisonnement du considérant 6 — la difficulté d'exécution à l'égard des pays tiers — vise des acteurs qui échappent délibérément à leurs obligations. Il ne devrait pas s'appliquer indistinctement à un atelier de trois personnes qui expédie quelques kilogrammes par an et qui, en pratique, cessera simplement de servir le marché européen.

7.4 Ce que perdent les consommateurs européens — ajout postérieur au dépôt

Ce paragraphe a été rédigé après l'envoi de la contribution à la Commission. Il ne figure pas dans le document déposé.

L'obligation ne restreint pas seulement l'accès des producteurs à un marché : elle restreint l'accès des consommateurs à une offre.

Une cliente établie en Belgique, en Espagne ou en Irlande ne perd pas seulement la possibilité de commander chez moi. Elle la perd chez chaque créatrice, chaque céramiste, chaque relieuse, chaque atelier de l'Union qui fera le même calcul que moi et fermera ses expéditions transfrontalières. L'effet est cumulatif et symétrique : il joue dans les vingt-sept États membres à la fois, et il retire du marché intérieur précisément l'offre que la vente en ligne y avait rendue accessible.

Le résultat mérite d'être énoncé sans détour : **un texte adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE, dont l'article 4 s'intitule « Libre circulation », aboutit à ce qu'une consommatrice européenne ne puisse plus acheter à une artisane européenne.** Le marché unique reste ouvert à ceux qui peuvent financer un prestataire dans chaque État membre ; il se referme pour tous les autres.

Cet effet n'apparaît dans aucun document préparatoire. Il ne peut pas apparaître, puisqu'aucune analyse d'impact n'accompagne la proposition — sa section 3 indique qu'elle n'a pas été jugée nécessaire, la mesure étant présentée comme trop spécifique pour en justifier une.

8. Une entrave créée par un texte dont l'objet est de supprimer les entraves

Le règlement (UE) 2025/40 est adopté sur le fondement de **l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** — base juridique de l'harmonisation destinée à établir et faire fonctionner le marché intérieur. La proposition COM(2025) 982 retient d'ailleurs ce même fondement pour sa partie emballages.

L'article 4 du règlement s'intitule « Libre circulation » : les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre ou d'entraver la mise sur le marché des emballages conformes.

Le même texte crée pourtant à son article 45 §3 une barrière à l'entrée par pays dont le coût fixe dépasse, pour les plus petits opérateurs, la valeur du marché auquel elle donne accès. L'effet pratique est un **confinement des très petites entreprises à leur marché national**.

La Commission ne le conteste pas. L'exposé des motifs de la proposition rappelle que la communication de mai 2025 sur le marché unique avait désigné la complexité des règles REP comme un **obstacle majeur au marché intérieur**, en visant nommément l'obligation de mandataire dans chaque État membre. Le considérant 3 classe ces dispositifs parmi les obstacles les plus fréquemment signalés par les entreprises transfrontalières. Le considérant 4 y voit une atteinte à la compétitivité des producteurs établis dans l'Union.

Une mesure adoptée sur le fondement de l'article 114 pour supprimer les entraves au marché intérieur en crée une nouvelle, que la Commission qualifie elle-même d'obstacle majeur au marché intérieur.

9. Une omission, non un choix motivé

Le règlement démontre que son auteur sait exempter les très petites entreprises lorsqu'il le juge utile :

- **rôle de fabricant** : article 3 §1 point 13 b), article 15 §12 et article 21 alinéa 2, avec renvoi à la définition de la microentreprise de la recommandation 2003/361/CE ;
- **objectifs de réemploi** : article 29 §13, avec un seuil chiffré de 1 000 kg par an et par État membre, cumulé avec la qualité de microentreprise ;
- **allègement déclaratif** : article 44 §8, seuil de dix tonnes.

Rien de tel n'existe à l'article 45. Ni seuil de tonnage, ni seuil de chiffre d'affaires, ni exemption microentreprise. **Aucun considérant du règlement ne justifie cette asymétrie.** Elle n'a pas été arbitrée : elle a été omise.

10. Proposition alternative : un dispositif qui existe déjà et qui fonctionne

Cette contribution ne se limite pas à un refus. La solution au problème posé est déjà en service dans l'Union, pour une matière bien plus complexe qu'une éco-contribution assise sur un poids.

10.1 Le précédent du guichet unique en matière de TVA

Depuis 2021, le vendeur qui expédie vers des consommateurs d'autres États membres s'enregistre **une seule fois, dans son État membre d'établissement**. Il déclare sur un portail unique l'ensemble de ses ventes intra-Union, ventilées par pays de destination, et verse un montant global à sa propre administration, qui le redistribue à chaque État membre concerné.

Il ne s'immatricule dans aucun autre pays. Il n'y désigne aucun mandataire. Le dispositif traite des millions de transactions, pour un impôt dont l'assiette, les taux et les exonérations varient bien davantage d'un État membre à l'autre que ne varie le poids d'un emballage.

Ce que l'Union a su faire pour la fiscalité indirecte, elle peut le faire pour une contribution assise sur des kilogrammes.

10.2 Le règlement en pose déjà la moitié

L'infrastructure n'est pas à inventer : elle est prescrite.

Article 44 §14 : le format d'enregistrement doit être **interopérable, fondé sur des normes ouvertes et des données lisibles**

par machine, transférable sans dépendance à l'égard d'un seul fournisseur.

Article 44 §1, alinéa 2 : chaque registre national doit fournir des liens vers les registres des autres États membres **afin de faciliter, dans tous les États membres, l'enregistrement des producteurs.**

Le législateur a donc imposé la plomberie technique d'un système fédéré — normes ouvertes, interopérabilité, absence de dépendance à un opérateur unique — puis a maintenu vingt-sept portes d'entrée et un intermédiaire payant devant chacune. **Il ne manque que le guichet.**

10.3 Ce qui est proposé

Volet A — Un point d'entrée unique pour les ventes aux consommateurs d'autres États membres.

Le producteur s'enregistre et déclare auprès du registre de son État membre d'établissement, en ventilant ses tonnages par pays de destination. Son administration nationale, ou l'organisme compétent qu'elle désigne, reverse les contributions aux filières concernées.

Ce dispositif préserve intégralement l'économie du système actuel :

- **la contribution reste due dans chaque État membre**, calculée selon le barème national et versée à la filière qui traite effectivement le déchet ;
- **l'éco-modulation est préservée**, puisque le producteur — celui qui conçoit ou choisit l'emballage — demeure le redevable, ce qui maintient l'incitation à la réduction et à la recyclabilité ;
- **la traçabilité est renforcée**, l'État membre d'établissement disposant d'une vue consolidée que vingt-sept enregistrements séparés ne donnent à personne aujourd'hui ;
- **le coût d'accès disparaît**, sans qu'un euro de contribution soit perdu.

Volet B — La règle de l'importateur pour les flux entre professionnels et les importations de pays tiers.

Lorsque le destinataire est un opérateur économique établi dans l'Union, et non un consommateur, il est plus rationnel de faire porter l'obligation d'enregistrement et de déclaration sur ce destinataire, déjà immatriculé et déjà contribuable de la filière nationale, que sur un fournisseur étranger sans lien avec l'État membre concerné.

Cette règle résout d'un seul mouvement les deux effets d'éviction exposés au point 7 :

- **elle préserve les fournisseurs intra-Union**, qui cessent d'être producteurs dans chacun des pays où ils livrent des professionnels ;
- **elle préserve les fournisseurs de pays tiers**, y compris les très petites structures dont les produits n'ont pas d'équivalent européen, sans affaiblir le financement de la filière : la contribution reste due, elle est simplement acquittée par l'opérateur européen qui reçoit la marchandise, en assume le déchet et est pleinement contrôlable.

Le déchet est traité dans le pays de destination, par la filière de ce pays, financée par un opérateur établi dans ce pays. **Le principe pollueur-payeur est respecté ; seul change l'identité du redevable, au profit de celui qui est effectivement atteignable.**

10.4 Un calendrier favorable

Le considérant 9 de la proposition COM(2025) 982 annonce une **réforme d'ensemble du système de responsabilité élargie des producteurs**, dont la proposition est attendue en 2026, ainsi qu'un acte sur l'économie circulaire.

La présente contribution demande que le guichet unique et la règle de l'importateur soient examinés dans ce cadre, et que la suspension de l'article 45 §3 soit maintenue sans interruption jusqu'à leur entrée en vigueur.

11. Demandes

Par ordre de préférence :

1. Mise en place d'un point d'entrée unique pour l'enregistrement et la déclaration REP, sur le modèle du guichet unique en matière de TVA, dans le cadre de la réforme annoncée au considérant 9 de la proposition COM(2025) 982. C'est la demande principale : elle rend l'article 45 §3 sans objet.

2. Adoption de la règle de l'importateur pour les mises à disposition dont le destinataire est un opérateur économique établi dans l'Union, qu'il s'agisse de flux intra-Union ou d'importations de pays tiers.

3. Suppression définitive de l'article 45 §3 pour les producteurs établis dans l'Union, et non simple suspension jusqu'au 1er janvier 2035. La suspension laisse subsister une insécurité juridique de dix ans et impose aux opérateurs de provisionner une charge qui pourrait renaître.

4. Reconnaissance d'un droit d'enregistrement et de déclaration directs auprès du registre et de l'organisme compétent de l'État membre de destination, pour tout producteur établi dans l'Union. Le format interopérable, fondé sur des normes ouvertes et transférable sans dépendance à un fournisseur unique, imposé par l'article 44 §14, rend cette faculté techniquement acquise.

5. Introduction d'un seuil de minimis à l'article 45, sur le modèle de ceux que le législateur a su écrire aux articles 29 §13 et 44 §8. Un seuil aligné sur les dix tonnes de l'article 44 §8 serait cohérent avec l'économie du texte.

6. Extension du régime allégé aux producteurs de pays tiers dont les volumes sont inférieurs à ce seuil, la préoccupation d'exécution exprimée au considérant 6 étant sans objet à l'égard d'opérateurs dont l'activité européenne se compte en dizaines de kilogrammes. À défaut, prévoir que l'obligation puisse être satisfaite par l'importateur établi dans l'Union, sans

désignation d'un mandataire distinct.

7. Dans l'intervalle et jusqu'à l'adoption d'un texte définitif, tolérance administrative explicite à l'égard des producteurs établis dans l'Union relevant de la définition de la microentreprise. L'obligation est en vigueur depuis le 12 août 2026 alors que la Commission la qualifie elle-même de charge administrative inutile depuis le 10 décembre 2025.

8. Publication d'une évaluation de l'impact de l'article 45 §3 sur les très petites entreprises, incluant l'effet d'éviction sur les fournisseurs intra-Union et de pays tiers exposé au point 7. Aucune analyse d'impact n'accompagne la proposition COM(2025) 982, dont la section 3 indique qu'elle n'a pas été jugée nécessaire.

En une phrase

La contribution financière au recyclage, intégralement et sans réserve. L'obligation d'acheter un service pour avoir le droit de la verser, non.

Références

Toutes les références renvoient aux textes officiels.

Règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 (JO L, 2025/40, 22.1.2025), version française : article 3 §1 pt 13, 15, 20, 23 (p. 32-33) · article 4 (p. 37) · article 15 §12 (p. 52) · article 17 (p. 52-53) · article 21 (p. 55) · article 29 §13 (p. 61) · article 44 §1, §2, §8, §14 (p. 69-70) · article 45 §1, §2, §3 (p. 71) · article 68 (p. 89) · article 71 (p. 90) · considérants 76, 77, 84 (p. 15).

COM(2025) 982 final du 10 décembre 2025, 2025/0395 (COD) : exposé des motifs §1 (p. 1-2) · section 1.3.3 (p. 3) · section 1.5.2 (p. 4) · section 3, analyse d'impact (p. 4) · considérants 3, 4, 5 (p. 7) · considérants 6, 8, 9 (p. 8) · article 2 (p. 9).

Directive 2008/98/CE, articles 8 et 8 bis, par renvoi des articles 44, 45 et 46 du règlement 2025/40.

Recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36), annexe, articles 2 à 5.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 114.